

在美国公益诉讼制度下一起水污染案件的分析

林燕梅*成功**

摘要：美国的公民诉讼制度，作为一种补充环境行政执法的环境公益诉讼类型已经发展了有近四十年的历史，不少案件的事实类型都与我国近几年来试验的环境公益诉讼案件事实很相似，值得我国参考。本文通过对由美国著名环境保护组织塞拉俱乐部提起的一起水污染公民诉讼案的详细介绍和分析，呈现美国公民诉讼制度的具体细节，以期供我国的环境公益诉讼推动者借鉴，并提出补充环境行政执法类的环境公益诉讼要发挥应有功能所需要的激励机制、保障机制及法院能够提供的具有创造性和可执行性的救济方式。

关键词：环境公益诉讼 美国的公民诉讼制度 禁令救济 民事罚金 补充环境项目

一、问题的提出和美国公民诉讼制度简介

我国的法律目前没有对环境公益诉讼作出明确的规定。在近年学术讨论和各地司法实践出台的与环境公益诉讼有关的文件一般认为环境公益诉讼是为维护公共环境利益，特定的国家机关、组织或者公民提起的民事、行政诉讼。由于普遍认为尚没有明确的法律依据，我国的环境公益诉讼还处在局部地区、个别案件的试点试验阶段。就目前提起的被称为环境公益诉讼的案件不多，据不完全统计，自2007年底贵阳市两级环保审判机构成立宣布受理环境公益诉讼以来，媒体报道环境公益诉讼仅有16起（请参看本文的附录），类型多样¹。其中出现比较多的“执法体制补缺型”与“执法能力加强型”²的环境公益诉讼旨在补充现行的环境行政执法，在环境主管机关由于体制上和能力上的限制，未能积极履行行政执法职责，遏制环境违法行为时，由公民个人、公民

* 林燕梅：美国佛蒙特法学院（Vermont Law School）中美环境法项目助理主任。联系方式：ylin@vermontlaw.edu；164 Chelsea Street, South Royalton, Vermont 05068 【基金项目：USAID Funded U.S.-China Partnership for Environmental Law, Authors' views expressed herein do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.】

** 成功：中央民族大学中国少数民族地区环境和资源保护研究所博士后。联系方式：victorchenggong@gmail.com 中央民族大学生命与环境学院, 北京 100081

¹ 参见符建敏 谷德近：“环境公益诉讼的类型和功能”，载《环境保护》2010年第21期

² 同上

组织或其他机构通过提起诉讼，寻求司法救济促使环境主管机关积极履行职责，或追究环境违法者的责任，敦促其守法。

这种类型的环境公益诉讼一般认为是起源于美国的环保法律所创设的公民诉讼。虽然美国主要的环境诉讼是由美国联邦和州政府提起的执法诉讼，应属于我国学者理解的环境公益诉讼，但这类型的诉讼在美国一般被称为“民事执法诉讼”（Civil Enforcement action）。最早的公民诉讼条款来自于《1970年清洁空气法》的法律授权，此后美国联邦政府陆续制定的各项环境保护法律，如《清洁空气法》、《清洁水法》、《濒危物种法》、《超级基金法》、《饮用水安全法》、《有毒物质控制法》、《资源保护与再生法》等都包含有公民诉讼条款。³

公民诉讼的条款一般规定“任何公民”都可以针对任何违反本法规定的行为人（包括企业和政府主体）或国家环境保护机构提起诉讼，要求他们守法，获得禁令救济，还可以要求判罚民事罚金。为了给予违法者和政府机构对于此类诉讼作出回应的机会，公民必须向违法者、该政府机构以及违法事件发生地所在州环境保护机构提前60天就该诉讼意愿予以告知。如果他们不采取行动，公民可以诉诸法院。一旦公民赢得诉讼，除了一般行政执法得到的救济以外，还可以得到律师费的补偿。公民诉讼者又被称为私人检察长，用美国通俗的话讲是穿上了执法者的鞋进行执法。⁴

美国的公民诉讼制度在具体的个案中是如何提起的、审理和结案的？美国的公民诉讼制度如何在具体的个案中实现补充环境执法的功能？本文选取了美国塞拉俱乐部与安斯特史迹保护委员会诉鲍威尔顿煤业公司的水污染案（Sierra Club and Ansted Historic Preservation Council, Inc. v. Powelton Coal Company, LLC, 2010 WL 454929）进行详细的介绍，以此为我国试验“执法体制补缺型”与“执法能力加强型”的环境公益诉讼和制度设计提供借鉴。

二、案件的提起⁵

³ Casey-Lefkowitz, Susan, Futurel, J. William et. al, *The Evolving Role of Citizens in Environmental Enforcement*, The Forth International Conference on Environmental Compliance and Enforcement

⁴ 同上

⁵ 案件提起、案件审理和案件结果的资料来源于以下法庭的文件：Notice of Lodging of Consent Decree 09/15/10（Appendix A WVU College of Law Proposal for Land Use and Sustainable Development Law Clinic; Appendix B Proposed Action Plan to be included as component of Settlement of Sierra Club v. Powelton Coal Co.,

美国的环保组织塞拉俱乐部和西佛吉利亚本地组织安斯特史迹保护委员会（以下简称环保组织）发现鲍威尔顿煤业公司在 2006 年 6 月至 2008 年 8 月间持续违反其三个排污许可证的规定，超标排放铁、锰和铝重金属至西佛吉利亚的母亲河。鲍威尔煤业公司（以下简称 P 公司）的两个煤矿拥有西佛吉利亚/NPDES 许可证⁶，其中 Bridge Fork 露天采煤场的排污许可证号为 WF/NPDES Permit No. WV1019279, Bridge Fork West 露天采煤场的排污许可证号为 WF/NPDES Permit No. WV1019449 以及其运输道排污证号为 WF/NPDES Permit No. WV1019287。许可证允许 P 公司煤场和运输通道共有 27 个排污口，每个排污口都规定了上述主要污染物铁、锰和铝每小时排放浓度和每月平均排放量的限额。排污许可证还规定 P 公司应每季向西佛吉利亚环境保护局排污监测报告（Discharge Monitor Reports, “DMRs”），报告每月平均排污值和每日最大排放量。P 公司提交的排污监测报告披露多次超标排放进煤场邻近的水体，该水体是鱒鱼的栖息地。环保组织发现 P 公司的违法行为后，根据美国清洁水法有关公民诉讼的规定，于 2008 年 8 月 27 日分别向 P 公司的经理，西佛吉利亚环境保护局秘书，美国环保总署第三区区长，美国环保总署署长，美国内务部部长，露天采矿复垦和执法办公司主任，P 公司的注册机构 CT 公司系统以及阿巴拉契亚山区露天采矿复垦和执法办公室主任发去“拟提起公民诉讼通知书”（a notice of intent letter, “NOI”）。“拟提起公民诉讼通知书”明确告知 P 公司其违反三个排污许可证的规定，超标排放铁、锰和铝，严重违反了《清洁水法》和《露天采矿控制和复垦法》，若 P 公司或监管机构未能在法定期限 60 天内勤勉的采取适当的行动，环保组织将向联邦法院提起公民诉讼。

2008 年 8 月 29 日，原告发去“拟提起公民诉讼通知书”后的两天，西佛吉利亚环保局给 P 公司下发了“认可令”(草稿)⁷，四天后，P 公司经理签署了认可令。2008 年 10 月 17 日，西佛吉利亚在征求公众意见期结束后通知 P 公司，在征求公众意见期内只收到一条意见，该意见与认可令的内容无关，因此“认可令”无须修改，已于 2008 年 10 月 16 日正式生效。“认可令”要求 P 公司立

Civ. No. 2.2:08-1363; Appendix C, Sampling; Appendix D. Order) ; Memorandum Opinion and Order 08/18/09; 如需原件，请与作者联系。

⁶ NPDES 许可证是指美国国家污染物排放消除制度（National Pollutant Discharge Elimination System）许可证，由联邦环境保护总署或环境保护总署授权的州环境保护机构颁发的旨在控制水污染物排放到美国的地表水、地下水等水体的许可证制度。

⁷ 何谓认可令？对于习惯政府红头文件的问，难免有些费解。认可令其实是一种行政命令和行政处罚行为，但需要行政行为相对人的认可，就是要被处罚者罚得心服口服。

即采取有效措施，以满足许可证的所有要求。在立即改正很难实现的情况下，P 公司必须在 90 日内提交一份“整改方案”，详细说明将何时如何整改以确保最快的符合许可证的规定。“认可令”还规定 P 公司必须提交一份“报告方案”以满足许可证中有关“监测和报告”的要求。“认可令”还附上了在整改期间允许一定的超标排放摘要：a) 21 次少量超过每月平均排放标准或每日最大排放标准；b) 26 次中等超过每月平均排放标准或每日最大排放标准；c) 3 次严重超过每月平均排放标准或每日最大排放标准。同时“认可令”还规定 P 公司应缴纳 121,110 美元的行政罚款。在“认可令”生效后的第 8 天，P 公司回应环保组织的 NOI，称 NOI 所控告的 P 公司的违法行为已经由西佛吉利亚环境保护局进行“综合性执法”，因此环保组织不能根据《清洁水法》提起公民诉讼，而且“认可令”也处理了有关《露天采矿控制和复垦法》的违法问题，提起相关诉讼会造成司法资源的浪费。

尽管如此，2008 年 11 月 24 日，环保组织还是向联邦法院西佛吉利亚区针对 P 公司的违法行为提起诉讼，请求法院确认被告 P 公司违法，批准禁令救济（包括判令被告采取措施立即按照许可证的规定排污），判令被告支付民事罚金和律师费，以及判令被告评估其违法行为造成的影响并且修复河流至未污染状态。环保组织随后分别在 2008 年 11 月 15 日及 2009 年 2 月 13 日给 P 公司以及相关环保部门发去第二封和第三封 NOI，控告 P 公司在 2008 年第三季度与第四季度持续超标排污的违法行为。环保组织于 2009 年 5 月 15 日提交了经修改的诉状，加上了后两封 NOI 控告的内容。根据原告的起诉书，在 2006 年 3 月 1 日至 2009 年 3 月 31 日期间，被告 P 公司违反排污许可证规定排放污水进两条河流，共计违反《清洁水法》和《露天采矿控制和复垦法》6,767 次。根据《清洁水法》和《露天采矿控制和复垦法》的规定，发生在 2004 年 3 月 15 日前的违法行为，每日/次违法的民事处罚金最高可为 \$27,500，以后为 \$32,500。

三、案件的审理过程

（一）案件程序

环保组织起诉后，案件进入法庭程序。2009 年 5 月 29 日，P 公司于 2009 年 5 月 29 日向联邦法院西佛吉利亚区提出撤案动议，理由是法院对诉讼标的缺乏对事管辖权（Subject Matter Jurisdiction），因为争议中的 P 公司的违法排污行为，西佛吉利亚环保局已经采取执法行动，因此根据《清洁水法》的规定应排除原告提起的公民诉讼。2009 年 8 月 18 日，法院驳回了被告的

动议。原告随后请求法院作出简易判决 (Summary Judgment⁸) , 法院于 2010 年 2 月 3 日就原告起诉后 P 公司的持续违法排污行为同意作出简易判决。但对于之前的违法排污行为, 法院直到 2010 年 4 月 26 日才作出决定: 同意就原告提出的 P 公司违反《清洁水法》超标排放锰、铁、铝共计 596 次作出简易判决, 其中 295 次超过每日最大排放标准和 301 次超过每月平均排放限额, 并驳回其他请求。得到法院的简易判决后, 诉讼双方于 2010 年 9 月 15 日就禁令救济、民事罚金、律师费和其他补充环境项目 (Supplemental Environment Project) 达成和解协议。和解协议提交给法院的同时提交给美国司法部环境与自然资源司, 美国司法部对于和解协议没有异议, 但要求补充环境项目的项目实施单位是非盈利性机构, 拥有免税资格, 实施单位要根据和解协议的规定使用补充环境项目的资金, 应定期向美国政府报告资金的使用情况。法院得到美国司法部的信后, 认可和缓协议, 作出和解裁决 (Consent Judgment) , 案件到此结束。

(二) 争议焦点

本案的争议焦点是西佛吉利亚环保局与 P 公司达成的认可令是否能够阻止环保组织提起公民诉讼。因为环境执法的主要责任是在政府, 公民诉讼作为执法的补充, 法律设置了一定的限制。《清洁水法》的第 309 条 g (6) (A) 款规定如果州政府满足以下三个条件, 那么联邦地区法院将丧失对争议中的公民诉讼的管辖权: 一是州政府在公民诉讼提起时已经对违法者采取执法行动; 二是州政府必须正“勤勉尽责”的进行执法; 三是州政府的执法方案应与联邦政府的执法方案相类似。

被告 P 公司据此提出撤案动议, 辩称 P 公司与西佛吉利亚环保局达成的认可令表明在环保组织提起诉讼前, 西佛吉利亚环保局已经勤勉尽责的进行执法, 且执法行动与联邦政府执法行动相当, 已经满足了《清洁水法》第 309 条 g (6) (A) 款的规定, 因此法院缺乏对本案的管辖权。原告反驳称西佛吉利亚环保局在收到 NOI 前没有采取任何执法行动, 即使采取相关行动, 其行动也非勤勉尽责, 因为在认可令生效后, P 公司仍然多次违反许可证的规定, 超标排放, 而且西佛吉利亚作出的行政处罚罚金并非与联邦执法行动相当。法院于 2009 年 8 月 18 日作出裁决, 驳回被告 P 公司的动议, 理由是根据先例 North & South Rivers Watershed Ass'n v. Town Of

⁸“简易判决”是指案件中的主要事实客观上没有争议, 只有法律争议, 法庭可以不开庭审理, 直接进行判决。只有在诉状, 经过证据开示而获得的所有证据材料显示案件不存在实际上的争议, 当事人任何一方有权要求法庭直接根据法律进行判决。

Scituate (1991) 确定的“总体上相当”的标准，评价州政府的执法行动是否与联邦政府行动相当，关键是看州政府的执法行动是否尽责的促使违法者已经采取了改正措施，被告 P 公司还在继续违法，因此不能满足《清洁水法》第 309 条 g (6) (A) 款的要求，法院具有管辖权。

(三) 举证责任

根据《清洁水法》提起环境公民诉讼，原告负有举证责任，证明被告构成违法，应当承担违法责任。在有关违反 NPDES 许可证超标排污的案件中，环保组织要举证不困难。根据美国的《信息自由法》，公民有权利从环境管理部门获取持 NPDES 排污许可证持有单位的相关信息，包括每月的排污监测报告 (DMRs)，环保部门的执法信息等。环保组织只要申请得到被告的 NPDES 排污许可证信息，以及每月的排污监测报告，就可以确定被告有多少次违法。一旦被告的违法责任确定，法院一般就会批准原告的简易判决申请，案件就进入救济程序。

参考：排污监测报告 DMRs 的模板

PERMITTEE NAME/ADDRESS (Include Facility Name & Location if Different)
 NAME _____
 ADDRESS _____
 FACILITY LOCATION _____

NATIONAL POLLUTANT DISCHARGE ELIMINATION SYSTEM (NPDES)
 DISCHARGE MONITORING REPORT (DMR)
 (2-19) (17-19)

PERMIT NUMBER _____ DISCHARGE NUMBER _____

MONITORING PERIOD
 FROM YEAR MO DAY TO YEAR MO DAY
 (20-21) (22-23) (24-25) (26-27) (28-29) (30-31)

Form Approved. OMB No. 2040-0004. Approval expires 05-31-98

Check here if No Discharge
 NOTE: Read Instructions before completing this form

PARAMETER (32-37)	SAMPLE MEASUREMENT	(3 Card Only) QUANTITY OR LOADING (54-61)			(4 Card Only) QUALITY OR CONCENTRATION (54-61)			NO. EX (62-63)	FREQUENCY OF ANALYSIS (64-68)	SAMPLE TYPE (69-70)
		AVERAGE	MAXIMUM	UNITS	MINIMUM	AVERAGE	MAXIMUM			
	PERMIT REQUIREMENT									
	SAMPLE MEASUREMENT									
	PERMIT REQUIREMENT									
	SAMPLE MEASUREMENT									
	PERMIT REQUIREMENT									
	SAMPLE MEASUREMENT									
	PERMIT REQUIREMENT									
	SAMPLE MEASUREMENT									
	PERMIT REQUIREMENT									
	SAMPLE MEASUREMENT									
	PERMIT REQUIREMENT									
	SAMPLE MEASUREMENT									
	PERMIT REQUIREMENT									

NAME/TITLE PRINCIPAL EXECUTIVE OFFICER _____
 I CERTIFY UNDER PENALTY OF LAW THAT THIS DOCUMENT AND ALL ATTACHMENTS WERE PREPARED UNDER MY DIRECTION OR SUPERVISION IN ACCORDANCE WITH A SYSTEM DESIGNED TO ASSURE THAT QUALITY PERSONNEL PROPERLY GATHER AND EVALUATE THE INFORMATION SUBMITTED BASED ON MY INQUIRY OF THE PERSON OR PERSONS WHO MANAGE THE SYSTEM, OR THESE PERSONS DIRECTLY RESPONSIBLE FOR GATHERING THE INFORMATION. THE INFORMATION SUBMITTED IS TO THE BEST OF MY KNOWLEDGE AND BELIEF TRUE, ACCURATE, AND COMPLETE. THERE ARE SIGNIFICANT PENALTIES FOR SUBMITTING FALSE INFORMATION. (AMOUNT OF FINE AND IMPRISONMENT FOR AN OFFENSE VIOLATIONS. SEE 18 U.S.C. § 1310. Penalties under designated may include fines up to \$10,000 and 5 years or between 6 months and 5 years.)

TELEPHONE _____ DATE _____
 SIGNATURE OF PRINCIPAL EXECUTIVE OFFICER OR AUTHORIZED AGENT _____
 ASEA CODE NUMBER YEAR MO DAY

COMMENTS AND EXPLANATION OF ANY VIOLATIONS (Reference all attachments here)

DMRs 一般要填写许可证持有单位信息，排污设施的地点，监测期间，NPDES 许可证允许污染物 (Parameter) 的平均和最高排放量，所监测的污染物最低，平均和最高的排放量/浓度，监测样本和监测方法。如果出现有违反许可证的情况出现，需要提交说明和相关信息 (红色方框)。最后许可证持有单位的主要负责人需要签字认可。在签字处的左边有签字人的个人法律声明：“我声明本文件和相关的文件是在我指导下或监督下制作的，并且根据精心设计的制度确保所提交的信息是由合格的人员用适当的方法收集的。基于我对直接负责收集信息或者管理信息的工作人员的询问，所提交的信息，就我所知道而言并且我也相信是真实、准确和完整的。我知道提交虚假信息，我将面临严厉的法律惩罚，包括罚金或有期徒刑。参看 18 U.S.C. §1001 AND 33 U.S.C. §1319. (根据以上法规，罚金可高达 1 万美元和/或 6 个月到 5 年的有期徒刑。)

四、案件的处理结果

法院于 2010 年 4 月 26 日作出决定：同意就原告提出的 P 公司违反《清洁水法》超标排放锰、铁、铝共计 596 次作出简易判决，其中 295 次超过每日最大排放标准和 301 次超过每月平均排放限额，并驳回其他请求。根据《清洁水法》和《露天采矿控制和复垦法》的规定，每日/次违法的民事处罚金最高可\$32,500，也就是说如果对被告 P 公司进行顶格的民事处罚，罚金将可高达一千九百万美元。原被告双方在得到法院的简易判决后就对日就禁令救济、民事罚金、律师费和其他补充环境项目（Supplemental Environment Project）进行协商，并于 2010 年 9 月达成和解协议。

和解协议对以下的事项作了详细的规定：

- 1、民事罚金（协议第五部分第 12-15 条）：被告应根据第 13 条规定的要求向美国国库支付民事罚金十三万四千七百美元，剩余的民事罚金根据协议第六部分的规定以资助“补充环境项目”的方式予以支付。
- 2、补充环境项目（协议第六部分第 16-21 条）：被告应向西佛吉利亚法学院资助一百二十一万一千美元，用于建立土地使用和可持续发展法律诊所作为弥补被告对西佛吉利亚地区造成的严重环境损害。该土地使用和可持续发展法律诊所将会为当地社区提供法律帮助保护，提高当地保护水资源的能力，将会对保护 Gauley 河和新河流域的生态环境起到重要的作用。协议的附件 A 对这笔资金应如何使用，四年的预算，以及如何报告和评估项目的进展作了详细规定。
- 3、守法要求（协议第七部分第 22-24 条）：被告应立即采取措施，遵守所有联邦、州、和地方法律、法规和许可证的要求。
- 4、禁令救济（协议第八部分第 25-30 条）：(a) 根据本协议附件 B 规定的有关减少污水中铝浓度的行动方案，被告应首先确定其排污口所排放污水铝元素浓度提高的原因，继而研究出降低铝元素浓度的解决方案，并根据该方案设置长期有效的治污机制或项目以确保被告的污水排放符合许可证的要求；(b) 被告应聘请或指派一名全职人员全面负责该设施的环境守法事项；(c) 被告应聘请第三方专家对被告设置的治污设施或机制进行审核。所聘请的第三方专家应当具有相关工程的专业知识，并应当在 2011 年 1 月 31 日前对排污口完成初次审核。随后在和解协议有效期内，每年审核一次。审核报告的副本应当提交给原告；(d) 被告还应当对 Bridge Fork 露天煤矿山谷下一号和二号位置监测铝的浓度。监测的样本和方法要求依据本协议附件 C 的规定。监测报

告应当在 2011 年 7 月 31 日前完成，报告的副本应当提交给原告。(e) 对于除铝以外的污染物，例如铁等重金属，被告应当在相关分析报告出来后，应当采取适当的整改措施减少超标排放的污染物，并根据第 31 条的规定详细报告所有的整改措施。(f) 被告应针对如何避免排污超标，遵守许可证和和解协议的规定，对全体员工进行培训。在和解协议的有效期内，每年应当至少开展一次培训。

5、报告要求 (协议第九部分第 31-31 条) : 被告应当在和解协议生效后，向原告提交季度报告。季度报告的内容应包括被告采取的整改措施，守法行动的进展，遇到的问题以及解决方案；出现违反和解协议的情况，原因以及补救措施；由于不可抗力造成违反和解协议的详细情况。

6、规定支付 (Stipulated Payments, 协议第十部分第 35-43 条) : 除非出现第十一部分规定的不可抗力情况，被告对于和解协议生效后的出现的违法，应当承担责任按规定支付相应的罚金，继续资助西佛吉利亚法学院的土地与可持续发展法律诊所。

7、不可抗力 (Force Majeure , 协议第十一部分第 44-47 条) : 详细说明不可抗力的情况，其中被告的经济状况不属于不可抗力。

8、费用 (协议第十三部分第 53-55 条) : 被告应当支付原告产生的合理律师费用和专家费用，合计共 99,736 美元。其中 93,380 美元为原告支付的律师费 (\$79,980 支付给为本案工作 372 个小时的 Derek Teaney 律师，以及\$13,400 支付给为本案工作 40 小时的 Joseph Lovett's 律师) ，其余部分支付给 Appalachian 经济与环境中心。

9、和解协议的有效期限为自生效之日起三年 (第 63 条) 。

五、分析与借鉴

美国的公民诉讼制度，作为环境公益诉讼制度的一种类型已经发展了有近四十年的历史，不少案件的事实类型都与我国最近出现的环境公益诉讼案件事实很相似。以本案为例，被告 P 公司违反 NPDES 许可证的规定超浓度超总量的排污情况就与 2010 年底清镇市环保法庭审结的中华环保联合会与贵阳公众环境教育中心诉贵阳市乌当区定扒造纸厂一案中被告违法排放污水的事实

很类似。⁹可见，无论是美国还是中国都存在排污者无视环境公共利益，违法排污的情况，加之政府机构的资源有限，不可能对全部环境污染行为进行及时有效的处理，或者即使在环境管理部门采取行动后未能有效遏制违法。对此，美国的公民诉讼制度让包括环保团体在内的多个主体，在政府未能执行环境法律的情况下成为补充，保证环境法律的有效实施。本案仅仅是美国近四十年公民诉讼实践之一，我们可以看到由于美国塞拉俱乐部（全国性的环保团体）和安斯特史迹保护委员会（本地组织）的努力，先是有效的督促了西佛吉利亚环保局向 P 公司下达“认可令”，类似于我国的限期整改通知书和处以行政罚款，后是在西佛吉利亚环保局采取行动后，P 公司仍继续违法的情况下，向法院提起公民诉讼，最后获得了包括禁令救济、民事罚金和补充环境项目等一系列比行政执法更为全面的救济措施，有力的保护了公共利益。虽然公民和环保组织并不是环境执法的主体，但是他们能够通过诉诸法院，寻求司法救济的方式来保证环境法律的有效实施，就如同便衣“环境监察队”队员满布在排污者周围，对排污者进行监督，对排污者而言是具有很大的威慑力。正如中华环保联合会和美国自然资源委员会作的调查报告《通过司法手段推进环境保护》总结说：美国的公民诉讼实践表明，公民诉讼的确对于政府的环境执法起到相当大的补充作用。¹⁰

通过本案例我们还可以看到要使“补强环境执法型”的环境公益诉讼发挥应有的作用，还需要合理定位环境公益诉讼与环境执法的关系，并且提供一定的激励机制、保障机制及法院能够提供或认可的具有创造性和可执行性的救济方式。这些设置都很值得我国进行环境公益诉讼制度设计和实践参考借鉴。

首先，美国的环境公民诉讼制度定位是补充环境执法，动员社会公众参与环境监督和管理，从而促使企业落实环境法律和排污许可证的要求，实现保护环境的目标。正因为是补充环境执法，美国的公民诉讼制度设计了诉讼前告知义务，允许违法者和相关环境保护行政机关采取改正或执法行动，以及一定的诉讼限制，避免司法资源的浪费；正应为是尽可能的动员社会公众参与环境监管，除了赋予环境保护团体起诉资格以外，美国的公民诉讼制度还有设置了激励机制。这些机制包括法律规定的明确违法责任构成和范围，明确的原告举证责任以及诉讼成本的承担。

⁹ 参看贵州省清镇市人民法院民事判决书（2010）清环保民初字第4号及贵阳晚报：贵阳市乌当区定扒造纸厂三次被查屡禁屡犯（被告也不悔改）2011年1月5日 <http://www.cgecon.com/show.asp?id=598>

¹⁰ 中华环保联合会和美国自然资源委员会组成课题组：《通过司法手段推进环境保护》，2011（讨论稿）

例如原告有权获得证明排污者违法的相关信息，包括排污者的排污许可证、监测报告等信息，这些信息使得环保团体非常容易证明排污者存在违法，以及多少次违法，确定排污者应承担的违法责任。由于美国的排污监测报告是要排污单位负责人签字认可，并且与其个人责任直接挂钩，如果被发现故意虚假报告排污信息，排污单位负责人可能面临刑事控告，因此一般推定排污监测报告内容属实，排污监测报告能够直接作为证据直接被法庭采纳。虽然我国目前的排污许可证制度还不是很完善，但企业的在线排污监测信息，环境监察大队的现场调查报告和排污企业的排污申报和环境监测等信息，应该向公众公开。当然在目前没有类似的排污监测报告制度下，我国可能很难直接以在线监测或排污申报等文件作为证据，要解决环境公益诉讼举证难的问题，还需要进一步发掘目前我国法律允许下的司法资源。在中华环保联合会与贵阳公众环境教育中心诉贵阳市乌当区定扒造纸厂一案中，原告在立案时立案时二原告就向法庭提交了其诉前自行拍摄的被告排污的照片、录像资料。为防止被告否认原告自行提取的证据，二原告向清镇市环保法庭申请对被告排污行为进行证据保全，环保法庭受理了原告证据保全申请。由于被告是采取白天将污水储存，夜间至凌晨偷排的方式，为获取有效证据，环保法庭凌晨 5 时就到达被告排污现场附近等候，在等待自然光源足以摄录像取证之后，于 6 时许开始行动，到达被告排污现场后迅速开展拍照、取样工作，同时对被告进行诉讼文书送达，并固定了被告偷排证据。这种运用现有的法律制度为环境公益诉讼提供激励机制很值得进一步的实践。

其次，提起环境公民诉讼可以获得高额的民事罚金，严重的法律后果使得环境公民诉讼不是纸老虎。根据美国的多部环境法律，通常每一次报告超标排放就是一次违法，每一次违法的民事罚金可高达\$32,500 元，就如本案的 P 公司一样违法次数都在百次以上，一旦违法责任被确定，排污者将面临非常严重法律后果，这使得公民诉讼的原告有强大的法律作为后盾与排污者进行协商，设计出对促使排污者守法，恢复环境最为有效的救济方案。对于此类违法排污案件，要评估对环境（水体、鱼类等）造成的损害相对而言是比较困难，因此美国通过法律确定高额的民事罚金作为违法排污的责任来初步解决这个难题，同时促使排污者守法。（对于造成重大自然资源损害的环境污染事故，美国还有自然资源损害赔偿的制度规定在处以民事罚金后，联邦政府、州政府和印第安部落等公共资源的信托人有权向污染者索取自然资源损害赔偿。）虽然我国没有民事罚金的制度，但《侵权责任法》设计了惩罚性赔偿的制度，该制度有望在实施中改变目前我国环境执法中的“违法成本低、守法成本高”的尴尬局面。虽然迄今为止，还没有一例环境公益诉

讼实验案件提出过惩罚性赔偿的诉讼请求，但值得环境公益诉讼推动者在下一起的实验案件中提出，引起进一步的讨论。

最后，由于美国的公民诉讼制度旨在促进守法，在此制度下，法院能够提供或认可具有创造性和可执行性的救济方案。从本案的和解协议可以看到双方达成的救济措施是很详细的执行方案，除了缴纳国库的民事罚金以外，还有以修复环境和进一步提高公民执法能力的补充环境项目，以及全方位确保排污者停止违法排污，消除危险的禁令救济。美国法院判决的禁令救济一般都很具体，可执行强。例如本案中的禁令救济就详细列出了被告为减少污水中的铝元素含量需要采取的行动方案，规定被告要聘请第三方对被告所采取的措施进行监督审核，确保被告在采取措施后能够合规，并要向原告提交审核报告。禁令救济还包括指派企业的专门人员负责减少环境守法事项和对全体员工进行如何避免排污超标进行培训。我国的《民法通则》、《民事诉讼法》和《侵权责任法》都对责任承担方式，即法院的判决方式做了明确的规定，有关环境案件，这些判决方式包括“停止侵害”、“赔偿损失”、“排除妨碍”、“消除危险”和“恢复原状”。在实践中，法庭在作出判决的时候，一般只是作出如“立即停止违法排放污水等一切破坏水域环境的行为”、“立即停止对环境的侵害”等比较抽象的判决。如果被告不自觉履行“停止侵害”的要求，原告申请执行时，法院的执行庭会以“没有给付内容”而难以强制执行，使这一责任承担方式没有起到其应起的作用。我国法律规定的判决方式事实上给予了实践者很多创新的空间，环境公益诉讼的推动者可以借鉴美国的禁令救济，通过以判决书“附录”的方式，或者在原告申请强制执行时原被告双方共同协商“停止侵害”的执行方案（这一方式在贵阳市两湖一库管理局诉贵州天峰化工有限公司一案中已经有采用），具体化“停止侵害”等责任承担方式，真正落实环境法律对排污者的要求，实现保护环境的目的。

附录：2007年-2011年公开报道的环境公益诉讼实验案件一览表（截至时间为2011年6月30日）¹¹

受理时间	审理	当事人	案情及诉讼请求	判决理由及结果
------	----	-----	---------	---------

¹¹该附录的制作参考了中华环保联合会和美国自然资源委员会组成课题组撰写的《通过司法手段推进环境保护》的调查报告。

	法院	原告	被告		
1.2007/12/27	清镇环保法庭	贵阳市“两湖一库”管理局	贵州天峰化工有限公司	位于安顺地区的被告在生产磷酸过程中产生的大量磷石膏废渣，均堆放于厂区以北约3公里的磷石膏尾矿库内，污染了红枫湖上游的羊昌河。要求被告停止排污侵害。 ¹²	判决被告立即停止该磷石膏尾矿废渣场的使用，并要求在2008年3月31日前采取相应措施，排除该磷石膏尾矿废渣场对环境的妨碍，消除对环境的影响。
2.2008/05/21	望城县人民法院	南省长沙市望城县检察院	湖南长沙坪塘水泥有限公司	被告的生产车间离花扎街村村民住宅区不到50米，灰尘噪声等污染对该村的环境造成严重的影响。原告提出了“判令被告停止噪声、振动和空气污染侵害，改进设备，达到环保要求；由被告承担全部诉讼费”的诉讼请求。 ¹³	在法院调解下，望城县检察院和被告达成和解协议。协议规定，该企业对花扎街村的49户村民，包括因灰尘、振动、噪声污染带来环境问题，予以每年补偿62538元。
3.2008/12/9	广州海事法院	广州市海珠区检察院	新中兴洗水厂厂主陈忠明	被告在未办理工商营业执照、取水许可证和排污许可证的情况下，把未经处理的漂洗污水排入石榴岗河，严重影响石榴岗河的水质。要求赔偿环境污染损失和费用。 ¹⁴	海珠区石榴岗河水属于国家资源，检察机关作为国家的法律监督机关，有权就其辖区内洗水厂的违法行为造成的损害提起诉讼。 已查封被告价值10万元财产，法院在被告未出席情况下判决被告赔偿环境污染损失合计费用117289.2元。
4.2008/11/26	贵阳市清镇环保法庭	贵阳市检察院	熊金志、雷章、陈廷雨	被告在阿哈水库一级保护区范围内毁损植被、违规修建房屋。 要求被告停止侵害，排除危害，拆除在阿哈水库乌龟山上违法修建的房屋；2、被告恢复阿哈水库乌龟山上被毁坏的植被2000余平方米。诉讼费由三被告承担。	经法院主持，双方达成调解协议。 被告同意拆除在贵阳市阿哈水库乌龟山上修建的房屋及附属设施，并恢复乌龟山上的植被；如果被告未在规定期限内拆除该房屋及附属设施，则原告贵阳市人民检察院有权向人民法院申请强制执行。案件受理费60元，减半收取30元，由第三人贵阳市小河区竹林村民委员会负担。
5.2008/10/23	新余市渝水区人民法院	新余市渝水区检察院	李某、曾某夫妇	李某、曾某承包开设的在仙女湖风景区内的一座岛屿的“花园山庄”和鹿养殖场排放污水超标，影响到新余市水厂取水的水质，经多部门下令整改后未能达标。要求被告停止向仙女湖排放污染物，并拆除养殖场搬走梅花鹿，消除水污染的威胁。 ¹⁵	2009年1月22日，在法院的主持下，原被告双方自愿达成调解协议：花园山庄确保在2009年3月6日前，所在旅游景点的污水排放全部达标，实现污水零排放；同时要完成梅花鹿养殖场的搬迁。
6.2009/3/21	广州海事	广州市番禺区	东涌东泰皮革	被告将未经净化处理的污水通过塑胶管直接排入工业区下水道后流入番禺区东涌镇官坦村虾导	判决一、被告卢平章立即停止违法排放污水等一切破坏水域环境的行为；二、被告

¹²参见贵州天峰化工有限责任公司环境侵权案，<http://lhyk.gygov.gov.cn/lhyk/74872343805034496/20090508/187211.html>，2009年5月8日

¹³参见廖隆章、田加刚：《公益诉讼做原告 望城检察院开先河》，载于《民主与法制时报》2008年11月4日
http://news.mzyfz.com/times/v/20081103/152648_2.shtml

¹⁴参见邓慧玲：“广东首例环境公益诉讼获胜”，载于《中国环境报》2009年1月20日

¹⁵参见徐小勇：“仙女湖一景点污染成被告 检方试水公益诉讼”，载于《新法制报》2008年12月12日

	法院	检察院	染整厂	<p>涌, 严重污染排水口附近河道地表水和周围环境生态。</p> <p>请求法院判令被告: 1、立即停止违法排放污水等一切破坏水域环境的行为; 2、承担将未经处理的污水直接排入广州市番禺区东涌镇官坦村虾导涌造成的环境影响经济损失等各项费用, 共计 62, 500 元; 本案诉讼费由被告承担。¹⁶</p>	<p>卢平章赔偿环境污染损失和费用共 62, 500 元, 由原告受偿后上交国库。案案件受理费 1, 363 元由被告负担。环境污染损失费用已经上交国库。</p>
7.2009/06	无锡市锡山区人民法院	无锡市锡山区检察院	李某 刘某	<p>被告盗伐沪宁高速公路锡山段景观林带的杨树 19 棵 (共 3.9 立方米)。</p> <p>要求两被告承担“恢复原状”的民事责任。¹⁷</p>	<p>判决两人在一个月内, 于锡山区农林局指定范围内共同补种相同树龄的意杨树 19 棵, 并从植树之日起管护一年六个月, 由无锡市锡山区农林局负责监督。</p>
8.2009/7/3	无锡市中级人民法院	中华环保联合会	江苏江阴港集装箱有限公司	<p>江阴港集装箱有限公司在江阴市黄田港口从事铁矿石(粉)作业过程中产生铁矿粉粉尘污染, 严重影响了周围的空气质量和居民的生活环境, 并将含有铁矿粉的红色废水未经处理直接冲洗排入下水道, 经黄田港排入长江, 影响附近居民饮用水安全; 原告要求被告立即停止对公共环境利益的侵害, 消除对无锡市、江阴市饮用水水源地和取水口的威胁。</p>	<p>在法院主持下, 双方达成调解协议。</p> <p>被告行政主管部门申请补办港口铁矿石(粉)装卸作业的环境影响评价、建设项目立项审批等相关的行政许可审批手续; 在 90 日内仍未能获得行政许可的, 必须立即停止铁矿石(粉)的装卸、储运业务; 在申办期内, 港口铁矿石(粉)装卸必须做到无尘化作业, 不得向周边河流、水域排放任何影响水体质量的污染物, 不得产生超过国家规定标准的噪声。</p>
9.2009/4/27	佛山市南海区人民法院	佛山市丹灶镇政府 (佛山市南海区检察院支持起诉)	广东天乙集团有限公司、苏国华、郭永由	<p>被告天乙公司在未按规定填写危险废物转移联单, 也未经有权审批的环境保护主管部门批准同意转移的情况下, 分别于 2007 年 1 月 20 日至 4 月 20 日期间, 先后 6 次将该公司的危险废物油渣 (有酸渣和碱渣两种, 属《国家危险废物名录》中的含酚废物) 提供给没有取得“危险废物经营许可证”的被告苏国华处理, 苏国华雇请被告郭永由、江剑锋将废油渣从天乙公司运出, 倾倒在佛山市南海区丹灶镇辖区内, 致使土地、水体发</p>	<p>一审法院判决: 一、被告苏国华、郭永由、江剑锋应于本判决发生法律效力之日起十日内赔偿损失 1025499 元予原告佛山市南海区丹灶镇人民政府, 三被告互负连带责任。</p> <p>二、被告广东天乙集团有限公司对上述债务承担连带赔偿责任。</p> <p>二审法院维持原判。</p>

¹⁶参见行政处罚 + 民事诉讼: 环境公益诉讼 弥补执法不足——来自广东省第二例环境公益诉讼案的启示

<http://www.acef.com.cn/html/hjflfw/hjflfzj/3739.html>, 2009 年 9 月 8 日判决书全文:

<http://www.gzhsfy.org/showjudgement.php?id=4367>

¹⁷参见江苏首例环境公益诉讼在无锡锡山一审宣判, 载于检察日报 2009 年 6 月 22 日

http://www.enlaw.org/zyzx/kslm/200906/t20090620_20741.htm

				生重大污染。 请求：法院判令：1、四被告赔偿原告经济损失3403399元；2、四被告对上述赔偿承担连带责任；3、本案诉讼费用由四被告承担。 ¹⁸	
10。2009/7/28	贵阳市清镇环保法庭	中华环保联合会	清镇市国土资源局	清镇市国土资源局一直未履行职责收回延期竣工的在百花湖内一处宗地。要求被告履行行政职责。 ¹⁹	立案后被告履行了原告要求的行政职责。 原告开庭时当庭撤回起诉。
11. 2009/10	星子县人民法院	星子县人民检察院	某石材厂	星子县人民检察院收到环保局投诉，反映星子县成惠石材厂左青石材厂加工过程中，其水污染严重超标，造成周围农田板结，生活用水质量下降，甚至殃及鄱阳湖水质。请求判令星子县成惠石材厂停止侵害并限期进行治理，从而改善石材厂周围生活环境，消除对鄱湖水质的威胁。	承诺在协议签订之日至整改完成前，停止一切生产活动，并于当月底建成环保部门认可的污水处理设施，做到污水“零排放”。
12. 2010/6	广州市番禺区人民法院	广州市番禺区人民检察院	广州市番禺博朗五金厂	被告生产的废水经简单沉淀除锈后直接排入工业区下水道后流入广州市番禺区大石街大维涌大石水道。由于废水没有经过净化处理，导致排放的废水中含有大量的悬浮颗粒物，PH、SS、磷酸盐、zn含量均严重超标，严重污染排水口附近大石水道水环境质量。环保2、被告承担将未经处理的废水直接排入广州市番禺区大石街大维涌大石水道造成的环境影响经济损失等各项费用，共计人民币79500元；3、被告承担本案的案件受理费。	一审判决支持原告的诉讼请求。
13.2010/10/13	广州市白云区人民法院	广州市白云区人民检察院	杜加华、梁中强	广州市白云区钟落潭镇良田村无营业执照、无排污许可证的养殖户杜加华、梁中强将未经净化处理的污水违法直接排入河体，对周围环境造成污染。要求其立即停止排污行为，并承担民事责任，赔偿经济损失合计294万余元。	一审判决支持原告的诉讼请求。
14. 2010/8/11	昆明市中级人民法院	昆明市环保局（昆明市检察院支持	三农农牧有限公司、昆明羊甫联合	被告在未按环评批复要求建成污水收集处理设施的情况下，陆续允许养殖户进入畜牧小区养猪，所产生的养殖废水任其随意排放。养殖废水渗入地下水系统，严重影响七里湾大龙潭水质，造成附件人畜饮水困难。原告要求：（1）二被告立即	一审判决：一、被告昆明三农农牧有限公司、昆明羊甫联合牧业有限公司立即停止对环境的侵害；二、由被告昆明三农农牧有限公司、昆明羊甫联合牧业有限公司于本判决生效后十日内向“昆明市环境公益诉

¹⁸参见赵进：“百余吨中山废油渣倾倒在丹灶造成重大污染”，载于《南方日报》2009年8月6日
<http://gcontent.nddaily.com/d/c6/dc6a7e655d7e5840/Blog/aca/e76d02.html>，

¹⁹参见中华环保联合会：中华环保联合会提起的我国第一例环境公益行政诉讼获立案，
<http://www.acef.com.cn/html/hjffw/wqdt/3361.html> 2009年7月28日最后浏览

		起诉)	牧业有限公司	停止对环境的侵害；(2)由二被告赔偿为治理嵩明县杨林镇大树营村委会七里湾大龙潭水污染所发生的全部费用，暂计人民币417.21万元。(其中：治理设施建设成本费用计人民币363.94万元，运行维护成本按1年运行期计算计人民币53.27万元)；(3)由二被告赔偿为处理水污染事故所产生的专项应急环境监测费和污染治理成本评估费用计人民币155293元。(4)由二被告承担本案的诉讼费用。	讼救济专项资金”支付人民币417.21万元。 三、由被告昆明三农牧有限公司、昆明羊甫联合牧业有限公司于本判决生效后十日内向“昆明市环境公益诉讼救济专项资金”支付评估费人民币132520元。 云南省高院在二审维持一审的判决。
15.2010/10	广东省信宜市人民法院	信宜市人民政府	信宜市宝源矿业有限公司、信宜紫金矿业有限公司	信宜市东部山区受“凡亚比”环流影响，遭受了200年一遇的强降雨暴发特大山洪，引发泥石流等严重灾害。其中“紫金矿业”建于信宜市钱排镇达垌村背后海拔数百米高山腰上的银岩锡矿高旗岭尾矿库发生溃坝，汹涌的洪水和强大的泥石流狂泻而下，致使钱排镇达垌村、双合村和钱新村受灾，靠库坝最近距离的达垌村几乎被溃坝洪水泥石流夷为平地。 请求法院判令：被告信宜市宝源矿业有限公司、信宜紫金矿业有限公司赔偿损失1950万元，超出1950万元的损失待全部核定后另行增加诉讼请求；案件诉讼费用全部由被告承担。 ²⁰	根据法制日报2011年5月5日的报道，信宜市人民法院已经正式立案的索赔诉讼有1725起，涉案标的高达2.98亿元。但对于信宜市人民政府提起的诉信宜市宝源矿业有限公司、信宜紫金矿业有限公司没有明确的进一步的报道。 ²¹
16.2010/12	贵阳市清镇环保法庭	中华环保联合会	贵阳市乌当区定扒造纸厂	要求被告立即停止向河道排放污水，承担原告律师费和诉讼费。	判决支持原告的所有诉讼请求。

²⁰参见方可成、赵蕾：“政府“屈尊”当原告：没有想象中简单”载《南方周末》2010年10月28日
<http://www.infzm.com/content/51862>

²¹参见万静：“信宜紫金溃坝案进入司法程序”，载《法制日报》2011年5月5日
<http://finance.sina.com.cn/chanjing/gsnews/20110505/15339796985.shtml>